

● 相关文献

- ◆ 第二十章 - 团体及公众参...
- ◆ 第十九章 - 固体废物的无...
- ◆ 第十八章 - 保护大气层
- ◆ 第十七章 - 防灾减灾
- ◆ 第十六章 - 荒漠化防治
- ◆ 第十五章 - 生物多样性保...
- ◆ 第十三章 - 可持续的能源...
- ◆ 第十二章 - 工业与交通、...
- ◆ 第十一章 - 农业与农村的...
- ◆ 第十章 - 人类住区持续发...
- ◆ 第九章 - 卫生与健康
- ◆ 第八章 - 消除贫困
- ◆ 第七章 - 人口、居民消费...
- ◆ 第六章 - 教育与可持续发...
- ◆ 第五章 - 费用与资金机制
- ◆ 第四章 - 可持续发展经济...
- ◆ 第三章 - 与可持续发展有...
- ◆ 第三章 - 与可持续发展有...
- ◆ 第二章 - 中国可持续发展...
- ◆ 第一章 - 序言
- ◆ 背景资料：《中国21世纪议...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 第十四章 - 自然资源保护与可持续利...

第十四章 - 自然资源保护与可持续利用

导言

14.1 自然资源是国民经济与社会发展的重要物质基础，分为可耗竭或不可再生(如矿产)和不可耗竭或可再生资源(如森林和草原)两大类。随着工业化和人口的发展，人类对自然资源的巨大需求和大规模的开采消耗已导致资源基础的削弱、退化、枯竭。如何以最低的环境成本确保自然资源可持续利用，将成为当代所有国家在经济、社会发展过程中所面临的一大难题。处于快速工业化、城市化过程中的中国，基本国情是人口众多、底子薄、资源相对不足和人均国民生产总值仍居世界后列，以单纯的消耗资源和追求经济数量增长的传统发展模式，正在严重地威胁着自然资源的可持续利用。因此，以较低的资源代价和社会代价取得高于世界经济发展平均水平，并保持持续增长，是具有中国特色的可持续发展的战略选择。

14.2 目前，中国在一些重要的自然资源可持续利用和保护方面正面临着严峻的挑战。这种挑战表现在两个方面，一是中国的人均资源占有量相对较小，1989年人均淡水、耕地、森林和草地资源分别只占世界平均水平的28.1%、32.3%、14.3%和32.3%，而且人均资源数量和生态质量仍在继续下降或恶化；二是随着人口的大量增长和经济发展对资源需求的过分依赖，自然资源的日益短缺将成为中国社会、经济持续、快速、健康发展的重要制约因素，尤其是北方地区的水资源短缺与全国性的耕地资源不足和退化问题。据统计，全国缺水城市达300多个，日缺水量1600万吨以上，农业每年因灌溉水不足减产粮食250多万吨，工农业生产和居民生活都受到了很大的影响。因此，相对来说，水资源的持续利用是所有自然资源保护与可持续利用中最重要中的一个问题。

14.3 在中国的自然资源利用与保护中，目前主要存在的问题有：

(a) 缺乏有效的资源综合管理及把自然资源核算纳入国民经济核算体系的机制，传统的自然资源管理模式和法规体系将面临市场经济的挑战；

(b) 经济发展在传统上过分依赖于资源和能源的投入，同时伴随大量的资源浪费和污染产出，忽视资源过度开发利用与自然环境退化的关系；

(c) 采用不适当行政干预的方式分配自然资源，严重阻碍了资源的有效配置和资源产权制度的建立以及资源市场的培育；

(d) 不合理的资源定价方法导致了资源市场价格的严重扭曲，表现为自然资源无价、资源产品低价以及资源需求的过度膨胀；

(e) 缺乏有效的自然资源政策分析机制以及决策的信息支持，尤其是跨部门的政策分析和信息共享，从而经常出现部门间政策目标相互摩擦的不利影响；

(f) 资源管理体制上分散，缺乏协调一致的管理机制和机构。

14.4 为了确保有限自然资源能够满足经济可持续高速发展的要求，中国必须执行“保护资源，节约和合理利用资源”、“开发利用与保护增殖并重”的方针和“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁利用谁补偿”的政策，依靠科技进步挖掘资源潜力，充分运用市场机制和经济手段有效配置资源，坚持走提高资源利用效率和资源节约型经济发展的道路。自然资源保护与可持续利用必须体现经济效益、社会效益和环境效益相统一的原则，使资源开发、资源保护与经济建设同步发展。

14.5 本章涉及的自然资源主要包括水、土地、森林、海洋、矿产和草地六大领域，总目标是实现我国自然资源保护与可持续利用的模式和途径，内容包括：概括我国六大自然资源领域开发利用与保护中面临或存在的问题；提出保护与合理利用六大资源的行动方案领域。

14.6 由于自然资源领域涉及的问题非常广泛，有些内容将在其它章节中论述，其中有关水土流失防治、水灾防治与管理、海洋生物多样性保护、石油和海洋动力资源的利用开发、农村发展用水、农村土地资源可持续利用以及自然资源核算等内容分别见第4、11、13、15、16、17章。这些

章节以及第6、7、8和10章有关方案领域活动的实施将有助于本章所提出的方案领域目标的实现。

14.7本章设如下8个方案领域:

- A. 建立基于市场机制与政府宏观调控相结合的自然资源管理体系;
- B. 在自然资源管理决策中推行可持续发展影响评价制度;
- C. 水资源的保护与开发利用;
- D. 土地资源的管理与可持续利用;
- E. 森林资源的培育、保护、管理与可
- F. 海洋资源的可持续开发与保护;
- G. 矿产资源的合理开发利用与保护;
- H. 草地资源的开发利用与保护。

方案领域

A建立基于市场机制与政府宏观调控相结合的自然资源管理体系

行动依据

14.8中国已经制定和颁布了许多旨在合理利用和保护自然资源的法律和法规。但是,有关自然资源退化和环境恶化的问题依然十分严重,随着经济改革的进行和大量难以应付的小型企业和其他经济代理机构的出现,执行这些法律和法规正在面临着市场经济的严峻挑战。为了实现可持续发展,政府将在强化和完善法规的同时,充分利用经济政策(包括市场刺激手段),以发挥市场机制在改变自然资源利用的观念和方式过程中的基础性作用。

14.9在中国,传统上大部分自然资源都归国家所有。由于所有权与开发经营权不分,中央和地方之间以及各种经济利益主体的经济关系缺乏明确的界定,导致了自然资源的不合理配置和低效率的开发利用。随着经济体制改革的深入和市场经济的发展,国家已允许企业和个人通过承包等形式获取自然资源的开发经营权和使用权。同时,正在加快建立一个基于市场手段和政府调控的自然资源管理体系。

目标

14.10改革自然资源管理体系是本领域的主要目标,具体有:

- (a)明确政府、企业和个人在自然资源的所有权和开发经营权方面的权利与义务;
- (b)在自然资源使用分配中引入市场机制,实行“使用者付费”经济原则,以促进采取有益于环境的方式开发自然资源;
- (c)根据经济发展目标和当前的经济改革措施,明确和改进国家部门或跨部门以及区域规划在资源利用和保护中的作用;
- (d)根据强化市场经济的原则,完善有关自然资源管理和保护的现行法律和管理制度;
- (e)利用经济手段和市场刺激,使其成为法律手段的重要补充,确保政府在校正市场和价格政策扭曲中的调控作用。

活动

14.11加强市场机制在自然资源管理中的基础性作用:

- (a)建立和完善自然资源产权制度,实行资源所有权与使用权分离,以及资源的有偿使用和转让;
- (b)改革自然资源管理体制,制定和建立有效的、综合的规划和管理措施;
- (c)调整现行的经济和财政鼓励措施,制定资源与环境奖惩政策和税收政策,以满足可持续发展目标;
- (d)鼓励建立持续和有效利用自然资源的新市场,大力发展可持续的资源产业;
- (e)研究、鼓励和采用有利于环境的风险评价、自然资源定价和资源开发技术;
- (f)为更有效地管理自然资源,组织力量实施市场经济刺激手段,同时考虑社会的公平分配;
- (g)建立一种政府与社会团体相结合的连续监督体系,鼓励公众参与自然资源的持续管理活动;
- (h)建立自然资源的地区和部门开发利用规划和分配机制,尤其是中长期资源分配机制;
- (i)为了鼓励家庭的创造力和提高农民收入,政府将寻求把家庭承包责任制推广到除农业之外的领域,对其他自然资源依法开发和保护;
- (j)建立一种协调或解决争端的机制,以此来解决自然资源利用政策间的相互矛盾。

14.12政府的宏观调控活动主要有:

- (a)建立与市场经济相适应的自然资源资产管理制度;
- (b)政府将组织自然资源的综合调查、勘探、规划和综合开发利用,根据经济政策以及有关资

源的稀缺状况，对一些重要的资源管理实行统一规划，包括五年计划和中长期规划；

(c) 建立各种自然资源的实物账户和价值量账户，以支持建立综合的环境与经济核算体系(见第4章方案领域D)，以补充或改进现有的国民经济核算体系；

(d) 除一些稀缺资源进行特别管理之外，将允许在中央政府的指导或控制下，进行资源开发经营权和使用权的交易；

(e) 逐步取消不利于自然资源持续利用和环境的资源价格政策，如低于成本的森林砍伐、矿产资源的无偿开采、水资源价格补贴以及能源价格补贴等政策。

(f) 尽快制定和实施《资源综合利用法》及其实施条例，把自然资源的综合开发利用纳入法制轨道。

14. 13加强数据和资料收集：

(a) 政府将与国际组织、企业和研究机构合作加强有关自然资源管理、保护和合理利用等决策所需的信息系统建设；

(b) 加强在全球、国家和地方与自然资源有关的环境、经济、社会和法律等方面的资料收集、分析和系统评价；

(c) 建立有关自然资源部门现有数据信息系统之间的协调以及数据资料的共享机制，加强国家有关收集、处理和评价数据的能力；

(d) 以简明易懂的方式向社会各阶层提供开发资源活动，决策过程中所需的各种技术和经济信息；

(e) 支持和鼓励低成本的地方级自然资源数据信息管理系统。

14. 14加强国际和区域合作活动。中国政府及主管部门将在区域和国际组织的支持下，在适当的级别上加强有关自然资源管理和保持的区域合作和资料交流。具体活动包括：

(a) 与联合国有关机构(如联合国统计处，粮农组织、环境规划署、开发计划署以及世界卫生组织)保持固定的联系；

(b) 与有关国家和非政府组织建立信息及人才培养交流合作关系；

(c) 与有关国家研究机构和非政府组织建立研究和发展关系，共同研究自然资源管理方法与系统。

B在自然资源管理决策中推行可持续发展影响评价制度

行动依据

14. 15自然资源的可持续利用不但要确定和实施那些建立在广泛信息基础上的“最佳政策”，或者是以综合的可持续的方式对自然资源进行有效的使用和管理；而且还要建立一种政策分析机制，以便能持久地调整或评价现行和未来的政策，审查自然资源管理政策是如何有利或不利于总体可持续发展。可持续发展影响评价(SDIA)在费用效益分析中也将起到部分综合的作用，以使决策者在评价政策方案以及选择政策时考虑对其它自然资源利用或其它经济政策的影响。

14. 16可持续发展是一个动态过程，需要随着经济和环境因素的变化进行不停地调整。采用可持续发展影响评价将成为一个重要的政策分析手段。在这种机制下，那些有不利影响的政策将被那些富有效果的政策所取代。

14. 17过去，中国已开展了建设项目的环境影响评价，但缺乏从政策到规划的国民经济评价。实施自然资源可持续发展影响评价，将会有助于国家或地区的社会、经济发展更能体现可持续发展的战略。

目标

14. 18逐步推行在制定有关自然资源管理的重大政策、规划和开发项目时采用可持续发展影响评价，最终以法规的方式加以推广实施；利用可持续发展影响评价进行规划或实施自然资源保护和管理政策的费用效益分析。

活动

14. 19可持续发展影响的管理和研究活动，主要包括：

(a) 制定和使用可持续发展的指标体系及其确定方法；开发可持续发展影响评价模型和计算机系统；

(b) 制定涉及主要自然资源政策、规划和开发活动评估的可持续发展影响评价指南和管理程序；

(c) 逐步在国家、区域和地方各级政策方案建立过程中引入可持续发展影响评价；

(d) 对目前实施的一些补贴政策(如煤、杀虫剂、化肥和能源)进行可持续发展影响评估；

(e) 跨经济部门和自然资源领域的政策费用效益分析中，制定可持续发展影响评价使用技术指

南；

(f)改进现行的环境影响评价制度和费用效益分析，研究使它们综合为可持续发展影响评价的可行性。

14.20可持续发展评价能力建设活动，主要有：

(a)重点培训所有部门实施可持续发展影响评价的人员，培训内容以跨部门的自然资源管理方法以及多部门的综合管理方法为基础；

(b)对决策人员进行可持续发展影响评价的培训。

14.21争取国际合作和援助，主要包括：

(a)争取得到联合国有关组织(如UNEP，UNDP)，世界银行以及非政府组织的支持，包括机构建设方面的援助；

(b)开展与国际组织或有关国家进行上述研究活动的合作和交流，促进技术人才的国外培训；

(c)引进国外有关上述领域的研究成果和实施经验，同时争取向发展中国家推广中国的做法与经验。

关闭